Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 661-687
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L26
© Juan Antonio Chinchilla Peinado
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 26

ACTIVITAT EXPROPIATÒRIA

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Universitat Autònoma de Madrid (UAM)

SUMARI: 1. DETERMINACIONS CONSTITUCIONALS SOBRE L'ACTIVITAT EXPROPIATÒRIA DE L'ADMINISTRACIÓ: 1.1. Concepte d'expropiació forçosa; 1.2. Distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes.—2. L'OBJECTE DE L'EXPROPIACIÓ. BÉNS INCLOSOS EN EL TRÀFIC JURÍDIC.—3. ELS SUBJECTES DE L'EXPROPIACIÓ: 3.1. L'Administració expropiant; 3.2. El beneficiari de l'expropiació; 3.3. El subjecte expropiat.—4. EL PROCEDIMENT EXPROPIATORI: 4.1. El pressupòsit previ. La declaració d'utilitat pública o interès social; 4.2. El procediment ordinari (I). La concreció dels béns que s'han d'expropiar. La declaració de necessitat d'ocupació: *4.2.1. El procediment de determinació de la necessitat d'ocupació; 4.2.2. Expropiació parcial i sol·licitud d'expropiació total;* 4.3. El procediment ordinari (II). La determinació del preu just: *4.3.1. Modalitats de determinació del preu just; 4.3.2. Els criteris de valoració. La indemnització per demèrit; 4.3.3. La caducitat del preu just pel transcurs del temps. La figura de la retaxació;* 4.4. El desistiment de l'expropiació; 4.5. El procediment ordinari (III). El pagament i l'ocupació del bé: *4.5.1. Pagament i consignació; 4.5.2. Interessos de demora;* 4.6. El procediment urgent: *4.6.1. La declaració d'urgència; 4.6.2. La valoració i la determinació dels interessos de demora en l'expropiació urgent; 4.6.3. La insolvència del beneficiari;* 4.7. El control judicial de l'expropiació forçosa: *4.7.1. El control judicial de l'acord de necessitat d'ocupació en l'expropiació ordinària; 4.7.2. El control judicial de la declaració d'urgència; 4.7.3. El control judicial de la fixació del preu just;* 4.8. L'expropiació per ministeri de la llei en l'àmbit urbanístic.—5. LA REVERSIÓ EXPROPIATÒRIA: 5.1. Concepte i supòsits; 5.2. El titular del dret de reversió i l'existència de tercers adquirents; 5.3. El procediment per exercir la reversió. La restitució de la indemnització; 5.4. La impossibilitat legal de la reversió.—6. L'OCUPACIÓ TEMPORAL.—7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. DETERMINACIONS CONSTITUCIONALS SOBRE L'ACTIVITAT EXPROPIATÒRIA DE L'ADMINISTRACIÓ

1.1. Concepte d'expropiació forçosa

1. L'expropiació forçosa és una institució tradicional que té com a finalitat que les administracions públiques **adquireixin béns i drets dels particulars per via coactiva**, a fi d'exercir les competències sectorials que tenen atribuïdes. Es pot pensar, per exemple, en l'expropiació d'una finca per construir una carretera. Malgrat que les expropiacions més freqüents es refereixen a béns immobles, i moltes deriven de l'ordenació urbanística de les ciutats, també es poden expropiar altres béns i drets (p. ex. un quadre, un llibre històric o les accions d'una societat mercantil). Atès que l'expropiació de finques és quantitativament la més freqüent, en la legislació expropiatòria general implícitament es pensa en els immobles en regular el procediment i les garanties expropiatòries. En el mateix sentit, aquesta lliçó també es refereix de manera preferent a les expropiacions de finques.

2. L'expropiació està prevista en la Constitució —també en el dret europeu (art. 17 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, CDFUE) i en el Conveni de Roma (art. 1 del protocol addicional 1r). L'article 33.3 de la Constitució espanyola (CE), si bé no utilitza l'expressió "expropiació forçosa", sí que en reconeix i legitima l'existència, en referir-se a la possible privació de béns i drets per una causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la indemnització corresponent. Així, l'expropiació forçosa apareix com un **concepte formal** en l'article 33.3 CE. La intervenció sobre la propietat només es pot considerar expropiatòria si compleix els requisits formals que s'hi fixen (declaració d'utilitat pública o interès social, procediment establert legalment i indemnització). Aquesta determinació ha constitucionalitzat el concepte que estableixen la Llei d'expropiació forçosa de 16 de desembre de 1954 (LEF) i el Reglament de desplegament (REF), aprovat pel Decret de 26 d'abril de 1957 (crític RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008: 180), en què es concep l'expropiació com la **privació imperativa de béns i drets dels particulars**, com a concepte formal articulat sobre l'afectació singular a un cercle determinat o determinable d'afectats (a partir del treball clàssic de GARCÍA DE ENTERRÍA, 1984: 67).

3. El concepte formal d'expropiació forçosa permet diferenciar-la d'una altra institució molt pròxima, consagrada en l'article 106.2 CE, com és la **responsabilitat patrimonial** de l'Administració pels danys i perjudicis causats en la seva actuació (*infra* § 32.4). Mitjançant la responsabilitat patrimonial, l'Administració indemnitza els particulars pels danys i perjudicis que li ha causat en actuar; no els priva d'un bé o dret mitjançant un procediment específic (el d'expropiació forçosa). Mentre que la responsabilitat patrimonial simplement atén un possible **resultat danyós**, l'expropiació forçosa és una decisió procedimentalitzada de l'Administració, per la qual en determinades circumstàncies (utilitat pública o interès social), mitjançant un procediment concret regulat per la llei, i per mitjà d'un preu just, pot adquirir coactivament o privar un particular d'un bé o dret. D'acord amb la regulació actual de la responsabilitat patrimonial pública (art. 32-37 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, LRJSP), quan l'Administració expropia formalment un bé o dret, seguint el procediment específic regulat en la LEF, òbviament causa un mal o perjudici a la persona expropiada, i aquest mal ha de ser

indemnitzat. Ara bé, no incorre en responsabilitat patrimonial, perquè l'expropiació és precisament un dels supòsits en els quals existeix el que l'article 32.1 LRJSP considera com a "danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei".

4. D'acord amb la doctrina constitucional (per totes, STC 116/2019, FJ 3), la funcionalitat de l'expropiació en el nostre sistema és doble. D'una banda, es configura com una **tècnica (potestat, competència) ordinària** que les administracions poden utilitzar per a la consecució dels interessos públics. D'una altra banda, s'articula com una **garantia constitucional del dret de propietat privada**, en la mesura en què, amb l'expropiació, s'assegura una compensació econòmica justa per als qui, per raons d'utilitat pública o interès social, es veuen privats dels seus béns o drets de contingut patrimonial. El paper del **principi de proporcionalitat** en la protecció del dret propietat es podria pensar que requeriria l'intent d'adquirir la propietat a través de negocis juridicoprivats, i s'optaria per l'expropiació tan sols si l'adquisició voluntària no resulta factible. No obstant això, tret que la norma legal concreta que regula la utilització de l'expropiació forçosa imposi aquest intent d'adquisició voluntària, la falta de l'intent esmentat no té cap transcendència invalidatòria. Tanmateix, si l'Administració expropiant o el beneficiari de l'expropiació exerceix ja la disponibilitat del terreny en virtut de qualsevol negoci juridicoprivat que permeti utilitzar-lo per al fi d'utilitat pública o interès social, aquest terreny s'ha d'excloure de l'expedient expropiatori (STS de 12 de juny de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2744).

5. Al costat de la figura de l'expropiació executada per l'Administració sobre la base de la llei, es pot efectuar directament mitjançant una llei (no hi ha aquí una reserva d'Administració), com succeeix, per exemple, amb l'**expropiació legislativa** que es va fer per a l'adquisició coactiva d'un immoble destinat a ampliar el Parlament autonòmic per mitjà de la Llei canària 2/1992. La doctrina constitucional (STC 45/2018, FJ 4) configura com a expropiació legislativa: "la privació singular d'un dret subjectiu de contingut patrimonial, la sostracció o ablació d'un dret imposada a un sol subjecte, que apareix nominalment identificat, que s'estén a tota classe de drets i interessos patrimonials, i cobreix els drets reconeguts a través d'accions de protecció social", feta directament per una norma amb rang de llei. Com que es tracta d'una llei, l'únic control jurisdiccional possible correspon al Tribunal Constitucional. Per a aquest possible control, el cànon de constitucionalitat d'aquestes lleis expropiatòries singulars està conformat per un doble nivell. En primer lloc, el cànon de constitucionalitat que s'exigeix a tota llei singular. La llei expropiatòria singular ha de respectar el principi d'igualtat, que demana que la llei singular respongui a una **situació excepcional** igualment singular (cànon de raonabilitat, proporcionalitat i adequació). A més, ha de respectar el dret a la tutela judicial efectiva, en la mesura en què una llei singular pot impedir l'accés al control judicial de drets i interessos legítims afectats, i eliminar la possibilitat d'un control judicial de la mateixa intensitat que hagin pogut fer els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa. En segon lloc, i atès l'objecte concret que té, la llei singular expropiatòria ha de respectar les **garanties de l'article 33.3 CE**, fonamentalment l'exigència d'una *causa expropiandi*. És a dir: cal una finalitat específica d'utilitat pública o d'interès social. Òbviament, també cal garantir la indemnització corresponent. Quant a la garantia del procediment, també esmentada en l'article 33.3 CE, la mateixa singularitat del supòsit de fet que legitima l'expropiació legislativa autoritza el legislador per introduir en el procediment general les modificacions que exigeixi aquesta singularitat excepcional, sempre que s'insereixin com a especialitats raonables que no dispensen d'observar les altres normes dels procediments que conté la legislació general.

6. La dificultat de compatibilitzar la llei singular amb el **dret a la tutela judicial efectiva** (art. 24 CE) és evident, perquè, com que es tracta d'una llei, el particular afectat no pot impugnar-la davant la jurisdicció contenciosa administrativa; només el Tribunal Constitucional (TC) pot enjudiciar les lleis, ja que els particulars no tenen legitimació per impugnar les lleis davant el TC. D'acord amb la STEDH de 23 de juny de 1993 (ECLI:CE:ECHR:1993:0623JUD001295287), *assumpte Ruiz Mateos vs. Espanya*, s'ha d'articular un tràmit d'audiència davant el TC quan els recurrents institucionals legitimats hagin qüestionat la llei davant el TC (per exemple, mitjançant la qüestió d'inconstitucionalitat que poden elevar els jutges i tribunals davant el Tribunal Constitucional) i els afectats ho sol·licitin així —malgrat no estar previst en la LOTC, i no ser una pràctica seguida pel TC. Segons la STC 48/2005, FJ 6, un acte legislatiu expropiatori només és admissible constitucionalment si el control jurisdiccional que admeten les normes amb rang de llei (recurs directe, qüestió i autoqüestió d'inconstitucionalitat; aquesta última, amb empara prèvia) és suficient, en cada cas, per brindar una **tutela materialment equivalent** a la que pot dispensar enfront d'un acte administratiu un jutge contenciós. Això suposa que el control del TC sobre les lleis expropiatòries singulars es projecta sobre la idoneïtat dels béns a expropiar per assolir el fi perseguit legítimament i sobre si la naturalesa mateixa d'aquests béns, la seva identitat, la diversitat o la localització converteixen en impossible, per insuficient, el recurs a l'expropiació administrativa.

7. A vegades no és fàcil determinar quan una llei ha expropiat un bé o dret (que és el que regula l'article 33.3 CE, i que ja hem vist que exigeix indemnització), i quan una llei ha **configurat legítimament un dret patrimonial conforme a la seva funció social** (a què es refereix l'art. 33.2 CE), que no requereix indemnització. En els anys vuitanta del segle XX, diverses lleis sobre béns de domini públic natural (com les aigües i les costes) van imposar diversos deures i límits als drets patrimonials sobre aquests béns naturals o sobre finques que hi són contigües. En termes generals, el Tribunal Constitucional va considerar que aquests límits i deures legals no eren una privació de béns particulars, sinó la configuració legal de concrets drets patrimonials sobre certs béns en els quals l'interès social està present d'una manera especialment intensa (STC 227/1988, sobre la Llei d'aigües de 1985, i STC 149/1991, sobre la Llei de costes de 1988).

8. En aquesta línia, diversos tractats internacionals, fonamentalment en matèria d'inversions internacionals, incorporen la protecció de l'inversor estranger davant tant de la figura de l'expropiació formalitzada (administrativa o legislativa) com de la figura denominada pel dret administratiu global **expropiació indirecta.** Es tracta de mesures legislatives que, sense privar els inversors de la seva propietat, tenen efectes equivalents a aquesta, en afectar negativament les expectatives legítimes dels inversors estrangers, que veuen modificat el règim normatiu que hi havia en el moment inicial de la inversió, fet que redueix els beneficis esperats. El principi del tracte just i equitatiu plasmat en els diversos tractats requereix que l'Estat amfitrió actuï amb la transparència deguda, proporcionalitat i no-discriminació en les seves decisions governamentals, i que s'abstingui de frustrar les expectatives legítimes dels inversors, generades a partir de la seva pròpia actuació. El fonament de la figura de l'"expropiació indirecta" és, per tant, la confiança legítima. En cas contrari, cal indemnitzar aquest inversor estranger per l'afecció al valor de la inversió que ha fet, i tant l'existència de l'expropiació indirecta com la quantia indemnitzatòria les ha de determinar l'òrgan arbitral que estableix el tractat internacional corresponent. Això ha succeït, per exemple, davant la modificació del règim de beneficis i exempcions atorgades a la producció d'energia renovable en el període 2010-2013, la reducció del qual ha motivat múltiples laudes arbitrals del CIADI (Banc Mundial) desfavorables a Espanya, en els termes que preveuen els articles 10 i 13 del Tractat de la Carta de l'energia.

9. Gràficament, el desenvolupament d'un procediment expropiatori es pot descriure com una successió de diferents elements (o "peces separades") que integren un procediment complex. En primer lloc, es requereix la declaració de la utilitat pública o l'interès social d'una activitat (p. ex. construcció de carreteres, reforma agrària, desenvolupament de telecomunicacions). Després d'això, cal declarar la necessitat d'ocupació dels béns o drets concrets necessaris per dur a terme aquesta activitat (i cal identificar les parcel·les concretes que s'expropiaran); s'han de valorar els béns o drets (peça separada de preu just), així com fer-ne el pagament i l'ocupació. L'ordre

en què es desenvolupen aquestes fases varia segons si es tracta del denominat "procediment ordinari" o del "procediment urgent d'expropiació" (*infra* § 26.26 i següents).

1.2. Distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes

10. D'acord amb l'article 149.1.18 CE, la competència primària per regular l'institut expropiatori correspon al legislador estatal, amb la finalitat de garantir que existeixi una **regulació general** de la institució expropiatòria en tot el territori de l'Estat. No és una "simple" competència bàsica susceptible de desplegament per part de les comunitats autònomes (CHINCHILLA, 2009: 134). La uniformitat que requereix la Constitució (art. 14 CE) suposa la mateixa configuració i aplicació de les garanties expropiatòries en tot el territori de l'Estat. Aquestes garanties es concreten en l'existència d'un **únic sistema de valoració del preu just** i d'unes **garanties comunes en el procediment expropiatori** (STC 14/2007, FJ 4). La regulació que conté la LEF actua com a regulació supletòria (llei general) de les normes expropiatòries sectorials (llei especial) per emplenar les llacunes existents, fins i tot encara que no hi hagi una remissió expressa (STS de 31 d'octubre de 2025, ECLI:ES:TS: 2025:4889). L'Estat també pot fixar, en la legislació general o en una llei sectorial, normes de procediment amb caràcter mínim o principial en àmbits sectorials de competència autonòmica com a expressió o modulació de les normes procedimentals generals.

11. Això succeeix, p. ex., en l'àmbit urbanístic amb la previsió de l'art. 43.2 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU), que permet pagar el preu just en espècie (terrenys o aprofitament urbanístic) en la gestió de les actuacions sobre el medi urbà sense requerir el consentiment del propietari, en complir uns requisits determinats. Aquesta regulació constitueix una especialitat respecte de la regulació general del procediment expropiatori que estableix l'art. 48 LEF, en què s'exigeix el consentiment del propietari per al pagament en espècie (STC 143/2017, FJ 18).

12. La **competència autonòmica** respecte del procediment expropiatori se circumscriu a la regulació de les especialitats per raó de la matèria (p. ex. en l'àmbit urbanístic s'incorpora el procediment de taxació conjunta per valorar globalment el conjunt de sòls expropiats), sempre que no alterin aquesta igualtat substancial (STC 164/2001, FJ 38), així com a la dimensió organitzativa en el desenvolupament del procediment (STC 364/2006, FJ 2), respecte de la composició dels òrgans autonòmics de valoració.

13. La definició dels **supòsits d'utilitat pública o interès social** presenta un caràcter merament instrumental, i és vinculant a la competència substantiva sobre el sector material de què es tracti. En conseqüència, la declaració d'utilitat pública o interès social correspon a l'Estat o a la comunitat autònoma a través de la llei corresponent segons qui sigui el titular de la competència sectorial material. I aquí la competència autonòmica està limitada per l'eficàcia territorial de l'exercici de les competències autonòmiques (STC 158/2019, FJ 7). No obstant això, l'Estat sí que pot establir l'operativitat de l'expropiació forçosa (i afirmar la utilitat pública o l'interès

social), tot i que no amb caràcter obligatori en matèries de competència autonòmica (p. ex. en matèria d'urbanisme: art. 42 TRLSRU), sota la cobertura de l'article 149.1.1 CE, amb independència del sector material en el qual aquest s'insereixi (STC 54/2002, FJ 3).

2. L'OBJECTE DE L'EXPROPIACIÓ. BÉNS INCLOSOS EN EL TRÀFIC JURÍDIC

14. L'expropiació es pot projectar sobre qualsevol **bé o dret de contingut patrimonial, tant si es tracta d'un bé immoble com si és un bé moble,** que no estigui exclòs legalment del tràfic jurídic. No és possible, per tant, expropiar béns demanials, com, per exemple, un carrer o una plaça de titularitat pública. Si s'inicia aquest procediment expropiatori sobre béns demanials, és nul de ple dret, tant per no seguir el procediment administratiu establert legalment (desafectació prèvia o mutació demanial) com per la incompetència de l'Administració expropiant per destinar el bé demanial a una altra destinació pública (STS de 30 de juny de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3102).

3. ELS SUBJECTES DE L'EXPROPIACIÓ

3.1. L'Administració expropiant

15. L'article 33.3 CE, en relació amb l'article 53.1 CE, incorpora una **reserva de llei** en la determinació del subjecte juridicopúblic que pot exercir la potestat expropiatòria. Amb caràcter general (art. 2.1 LEF), les administracions **territorials o generals** (Administració General de l'Estat, administracions generals de les comunitats autònomes i entitats locals) poden exercir en l'àmbit competencial atorgat per les lleis sectorials la potestat expropiatòria. També l'**Administració instrumental o especial** *(supra* § 8.26) pot tenir la condició d'administració expropiant (crític GARCÍA DE ENTERRÍA, 1956: 46), però només quan la llei expressament li atorgui aquesta competència (p. ex. l'art. 30.2 *j*) del Decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, TRLA, atorga la competència expropiatòria a les confederacions hidrogràfiques). En cas contrari, l'Administració instrumental només pot tenir la consideració de beneficiari de l'expropiació (art. 89.2 LRJSP).

16. En l'Administració estatal, la representació de l'Estat en els expedients expropiatoris correspon al **delegat del govern** (art. 3.3 REF i 73.2 LRJSP), llevat que una norma atribueixi expressament la competència a un altre òrgan diferent. Això succeeix, p. ex., amb les facultats d'incoar i tramitar expedients relacionats amb els serveis d'obres públiques, que corresponen als enginyers caps dels serveis respectius (art. 98 LEF). En l'àmbit de les comunitats autònomes, les competències les exerceixen els òrgans que determinin cada estatut d'autonomia i les normes sectorials. En l'Administració local, la potestat expropiatòria correspon als municipis, les províncies i les illes (art. 4.1 *d*) de la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LBRL).

3.2. El beneficiari de l'expropiació

17. Sovint la finalitat de rellevància pública que justifica el recurs a l'expropiació no la duu a terme directament l'Administració expropiant, sinó un tercer al qual es denomina **beneficiari** de l'expropiació i que, com a obligació principal, assumeix el pagament del preu just i obté o bé la propietat o bé l'ús temporal dels béns expropiats. La condició de beneficiari de l'expropiació s'atribueix (art. 2.2 LEF i 3.1 REF) per llei o sobre la base de la llei (a través d'una autorització resolutiva o una concessió contractual) al subjecte que representa l'interès públic o social i, per dur-lo a terme, està autoritzat a instar l'Administració expropiant per exercir de la potestat expropiatòria.

18. La condició de beneficiari s'atribueix directament **per la llei** (p. ex. l'art. 6.3 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari, atribueix aquesta condició a l'administrador d'infraestructures ferroviàries) **o amb base en la llei**, en atorgar una autorització d'operador privat (p. ex. d'acord amb l'art. 44.1 de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions). També es pot atribuir mitjançant una concessió contractual (p. ex., d'acord amb l'art. 183.3 de la Llei 5/2022, de 15 de juliol, d'ordenació del territori i urbanisme de Cantàbria, s'atribueix aquesta condició a l'agent urbanitzador seleccionat en concurrència pública).

19. El beneficiari se **subroga** en determinades i limitades facultats de l'Administració expropiant. El beneficiari no és, clarament, més que un "interessat qualificat" en el procediment expropiatori (CHINCHILLA, 2018:46) **especial** *(supra* § 15.37). La responsabilitat de la tramitació i la competència sobre l'expedient expropiatori continuen residenciades en l'Administració expropiant.

20. En el procediment expropiatori, l'Administració expropiant exerceix una **tutela material** sobre l'actuació del beneficiari. En conseqüència, l'Administració expropiant pot incidir sobre la concreció dels béns i drets afectats, tant en el moment inicial d'aprovar els projectes corresponents com en un moment posterior, sigui en el moment de concretar la superfície en l'acta d'ocupació sigui davant la sol·licitud d'exclusió de béns feta pel subjecte expropiat. L'Administració expropiant també es reserva la facultat de decidir executòriament sobre la procedència i l'extensió de les facultats i obligacions del beneficiari. Per al Tribunal Suprem, el vincle que sorgeix entre l'Administració i el beneficiari no estén els efectes enfront del subjecte expropiat (STS de 19 de febrer de 2016, ECLI:ES:TS:2016:538).

21. Les administracions territorials, i els seus ens instrumentals, poden ser també beneficiàries de l'expropiació tramitada per una altra administració territorial, cosa que es determina mitjançant una llei o mitjançant un conveni de col·laboració (*supra* § 13.46).

3.3. El subjecte expropiat

22. L'Administració expropiant (i el beneficiari) ha de verificar les actuacions expropiatòries amb el **titular del bé o dret expropiat.** A aquest efecte, considera propietari o titular qui consta amb aquest caràcter en registres públics que produeixen presumpció de titularitat (Registre de la propietat), que només pot ser destruïda judicialment, o, en defecte d'això, qui aparegui amb aquest caràcter en registres fiscals (Cadastre). Només en absència de totes dues situacions, podrà considerar-se titular qui ho sigui públicament i notòriament (art. 3 LEF).

23. Si l'Administració expropiant o el beneficiari obvien la informació de les titularitats proclamada pel Registre de la propietat i acudeixen directament al Cadastre, es presumeix **indefensió** de l'expropiat i la conseqüència és la nul·litat de l'expedient expropiatori (STS de 19 de setembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3681).

24. Produïda la transmissió juridicoprivada del bé expropiat abans de concloure la tramitació del procediment expropiatori o de qualssevol altres drets o interessos, s'ha de continuar l'expedient expropiatori amb el nou titular, que es considera **subrogat** en les obligacions i els drets de l'anterior (art. 7 LEF). L'Administració expropiant només està obligada a prendre en consideració les transmissions judicials, les *inter vivos* que constin en document públic i les *mortis causa* respecte dels hereus o legataris (art. 7 REF).

25. Si no consta identificat cap propietari, les actuacions s'han de seguir amb el **Ministeri Fiscal**. Si es presenten davant l'Administració títols contradictoris, la finca té la condició de **litigiosa**, i s'entenen les actuacions amb tots (STS de 6 de febrer de 2012, ECLI:ES:TS:2012:480). En tots dos casos, cal consignar en la Caixa General de Dipòsits l'import del preu just fins que es determini en la via civil la titularitat corresponent (art. 5 LEF).

26. Respecte dels titulars de **drets reals i drets arrendaticis** que existeixin sobre el bé expropiat, la seva participació en l'expedient expropiatori requereix la sol·licitud de l'interessat i l'acreditació davant l'Administració de l'existència i titularitat d'aquest dret (art. 4 LEF). Només s'ha d'iniciar una peça separada de preu just per al titular del dret arrendatici. La resta dels titulars de drets reals s'han d'integrar en la peça separada de preu just del propietari, i cal obtenir-ne la indemnització del preu just fixat per a aquest.

4. EL PROCEDIMENT EXPROPIATORI

27. La LEF articula dues modalitats del procediment expropiatori. Una, configurada aparentment com la modalitat **ordinària**, en què s'identifiquen els béns, es valoren i posteriorment es paguen i ocupen. L'altra és l'expropiació **urgent**, qualificada formalment d'extraordinària, però que en la pràctica s'ha convertit en la utilitzada habitualment, en la qual s'identifiquen els béns, s'ocupen i, posteriorment, se'n determina i abona el valor. Per raons explicatives s'exposa, en primer lloc, la modalitat ordinària i, a continuació, s'assenyalen les modulacions del procediment urgent. A més, la LEF incorpora diverses especialitats o modulacions en funció de l'objecte expropiat (quan afecta zones o grups de béns, art. 59-70 LEF; quan afecta béns de valor històric o artístic, art. 76-84 LEF; o quan dona lloc al trasllat de poblacions, art. 86-96 LEF).

4.1. El pressupòsit previ. La declaració d'utilitat pública o interès social

28. L'article 33.3 CE incorpora una **reserva de llei**, estatal o autonòmica, en funció de l'àmbit competencial al qual serveixi instrumentalment l'expropiació, per a la identificació de la causa d'utilitat pública o interès social que justifica l'expropiació (denominada en la doctrina i la jurisprudència *causa expropiandi*). D'acord amb la STC 166/1986, FJ 13, la concepció constitucional de la *causa expropiandi* inclou tant les expropiacions forçoses en què el fi predetermina la destinació dels béns i drets com aquelles altres en què el fi admet diverses possibles destinacions.

29. La declaració d'utilitat pública o interès social pot tenir diferents formulacions: **genèrica, implícita i específica o singular** (GALLEGO, 1993: 10). La llei pot contenir una **declaració genèrica** d'utilitat pública per a una categoria o grup de béns. El reconeixement per a cada cas concret s'ha de fer llavors per **acord** (acte administratiu) de l'òrgan competent, llevat que, per a categories determinades d'obres, serveis o concessions, les lleis que les regulen hagin disposat una altra cosa (art. 10 LEF).

30. Així, p. ex., la Llei gallega 1/2019, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (art. 24-32), declara l'interès social de l'expropiació com a reacció davant l'incompliment del deure de conservar les edificacions i evitar-ne la situació de ruïna. El reconeixement concret de l'interès social s'estableix respecte de cada immoble per l'acord del ple de l'ajuntament que, després d'un procediment contradictori, declari l'incompliment del deure de conservació i fixi l'expropiació com a mitjà d'execució.

31. En segon lloc, la llei pot considerar que la declaració d'utilitat pública o interès social està implícita en un acte concret o decisió administrativa. Així, l'article 10 LEF incorpora una **declaració implícita** d'utilitat pública per a tots els plans d'obres i serveis de l'Estat, comunitat autònoma, província i municipi (art. 10 LEF). Es tracta, en rigor, d'un supòsit de declaració genèrica, si bé no requereix reconeixement posterior per a cada cas concret, en virtut del que disposa directament la LEF. Aquest mateix esquema l'adopten altres lleis sectorials, que atribueixen aquesta declaració implícita a l'aprovació d'instruments de planejament, planificació i construcció d'infraestructures públiques, o a l'atorgament de concessions.

32. Així, en matèria d'**urbanisme** (art. 42.2 TRLSRU) es precisa que l'aprovació dels instruments de l'ordenació territorial i urbanística que determini la seva legislació reguladora comporta la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació dels béns i drets corresponents, quan aquests instruments habilitin per a la seva execució i aquesta s'hagi de produir per expropiació. Aquesta determinació és reiterada per la legislació urbanística autonòmica; p. ex. la Llei balear 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme (art. 132.3). La pràctica legislativa ha posat en relleu com, de fet, la declaració d'utilitat pública implícita és la formulació habitual, la qual cosa, unida al fet que en moltes es preveu, a més, el caràcter implícit de la necessitat d'ocupació i la urgència d'aquesta (§ *infra* 26.56), permet qüestionar-se si això respecta les garanties necessàries de defensa del subjecte expropiat (FUERTES, 2012: 161). No és ja directament la llei la que justifica l'expropiació, sinó que és l'Administració a través de l'aprovació del pla la que determina la prevalença de l'obra o infraestructura (pública o privada) sobre el dret de propietat privada, sense que quedi garantida una ponderació adequada dels costos causats i la utilitat obtinguda. A això, s'hi han d'unir les dificultats que el propietari té per qüestionar aquesta necessitat d'ocupació (*infra* § 26.65).

33. Finalment, és possible que la llei estableixi una **declaració específica** de la utilitat pública per a un cas concret (art. 11 LEF). Aquí es produeix una declaració

concreta de la *causa expropiandi*, però amb subjecció a les garanties i al procediment expropiatori general.

34. Així, p. ex., la Llei andalusa 11/1998 (art. 13) declara, a l'efecte d'expropiació forçosa, la utilitat pública i l'interès social dels béns i drets indispensables per fer les actuacions necessàries per recuperar l'equilibri ecològic i els recursos naturals de la zona afectada pel trencament de la bassa de decantació de residus de la mina situada al terme municipal d'Aznalcóllar (Sevilla).

4.2. El procediment ordinari (I). La concreció dels béns que s'han d'expropiar. La declaració de necessitat d'ocupació

4.2.1. El procediment de determinació de la necessitat d'ocupació

35. La primera fase de l'expedient expropiatori es dirigeix a concretar els béns que han de ser objecte de l'expropiació. L'article 33.3 CE (STC 166/1986, FJ 13) imposa una **vinculació estricta** entre la *causa expropiandi* i l'objecte expropiat, de manera que es poden expropiar només els béns que resultin indispensables i que es concreten (art. 15 LEF), a través de l'acord de necessitat d'ocupació. Aquest acord s'entén **implícit** en l'aprovació dels projectes d'obres i serveis, així com instruments de planejament, que comprenguin una descripció detallada dels béns o drets d'expropiació necessària (art. 17.2 LEF). Si no incorporen aquesta descripció detallada, és necessària aquesta identificació, mitjançant l'adopció posterior de l'acord de necessitat d'ocupació. En un altre cas, s'ha d'adoptar de manera **explícita** mitjançant el procediment corresponent, en què es requereix que el beneficiari (o la mateixa Administració expropiant, si no existeix aquesta figura) elabori "una relació concreta i individualitzada, en què es descriguin, en tots els aspectes, material i jurídic, els béns o drets que consideri d'expropiació necessària" (art. 17.1 LEF). Aquesta relació se sotmet a informació pública i es notifica individualment als propietaris afectats. En aquest tràmit es pot al·legar tant sobre la superfície afectada concreta i la identificació dels béns i drets, com sobre la no necessitat d'expropiació dels béns, amb aportació de la justificació corresponent. La falta de notificació personal determina la nul·litat de l'acord d'ocupació (STSJ de Castella-la Manxa de 18 de desembre de 2023, ECLI:ES:TSJCLM:2023:2906).

4.2.2. Expropiació parcial i sol·licitud d'expropiació total

36. Si l'expropiació es projecta només sobre una part d'una finca, el subjecte expropiat pot sol·licitar a l'Administració expropiant o al beneficiari l'expropiació total quan la conservació o l'explotació de la resta li resulti **antieconòmica**. L'Administració pot decidir lliurement si estén l'expropiació a la totalitat de la finca (art. 23 LEF) i abona el valor corresponent a la totalitat de la finca. L'Administració no està obligada a ampliar l'expropiació, ja que aquests altres béns no resulten necessaris. Ara bé, davant la negativa de l'Administració a l'expropiació total, perquè resulta

antieconòmic conservar part de la finca no expropiada, el particular té dret a una indemnització per aquest perjudici (art. 46 LEF) (*infra* § 26.43).

4.3. El procediment ordinari (II). La determinació del preu just

4.3.1. Modalitats de determinació del preu just

37. La LEF (art. 24) possibilita que entre l'Administració expropiant o, si escau, el beneficiari, si n'hi ha, i el subjecte expropiat s'acordi el preu just a través d'un **conveni expropiatori**. A través d'aquest conveni es fixa el valor del bé expropiat i, si escau, s'estableixen estipulacions sobre el pagament (o qualsevol altra clàusula), de manera que posa fi al procediment simple de determinació del preu just; substitueix la resolució que fixa el valor del bé, i en aquest cas ha de ser completat amb l'acta corresponent de pagament i d'ocupació. Ara bé, aquest conveni també pot fer innecessàries les actuacions materials que possibiliten la transferència de la titularitat del bé o dret (CHINCHILLA, 2009: 79). Es configura, així, com una modalitat de terminació convencional del procediment de l'art. 86 LPAC (*supra* § 15.82).

38. Si l'acord mutu sobre la valoració del bé és rebutjat, s'ha de fer la determinació contradictòria del preu just. Per a això, l'Administració expropiant ha de requerir al subjecte expropiat que presenti una valoració motivada —en un document denominat **full d'apreuament**— per referència als criteris legals de valoració (art. 29 LEF). Si l'Administració expropiant o, si escau, el beneficiari considera adequat el valor que sol·licita el subjecte expropiat, l'acceptarà i, en aquest moment, s'entén fixat de manera definitiva el preu just del bé (art. 30.1 LEF). Si considera aquest valor incorrecte, el rebutjarà i, alhora, ha de formular el full d'apreuament corresponent (si hi ha la figura del beneficiari, li correspon a ell exclusivament formular el full d'apreuament), que pot ser acceptat o no pel subjecte expropiat (art. 30.2 LEF). Si és rebutjat, les actuacions s'eleven al **jurat provincial d'expropiació forçosa o òrgan autonòmic de valoració** perquè, en vista dels fulls d'apreuament formulats pels propietaris i per l'Administració, decideixi executòriament sobre el preu just que correspon als béns o drets objecte de l'expropiació (art. 34 LEF). La competència correspon a l'òrgan autonòmic de valoració, si la comunitat autònoma n'ha creat un i aquesta o els ens locals són l'Administració expropiant. Si no ha creat aquest òrgan o l'administració expropiant és l'Administració estatal, la competència correspon a cada jurat provincial d'expropiació forçosa.

39. Els fulls d'apreuament del subjecte expropiat i de l'Administració o del beneficiari es configuren com a simples "declaracions de voluntat mitjançant les quals les parts fixen de manera concreta el preu que estimen just" (STS de 21 d'abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2959). Tenen un **caràcter vinculant** per a les parts (art. 29 i 34 LEF), per la qual cosa el valor total que s'hi fixa no pot ser modificat al llarg de la tramitació de la fase de preu just o en el recurs contenciós administratiu posterior.

40. En el procediment de **taxació conjunta** regulat per les lleis autonòmiques en matèria d'urbanisme, l'Administració expropiant o el beneficiari ha d'elaborar un full d'apreuament global per a tots els béns i un d'individual per a cadascun, els quals, a més de ser sotmesos a informació pública amb la resta de la documentació, s'han de notificar individualment al titular del bé. En contra es poden formular les al·legacions corresponents, que poden consistir, entre d'altres, a fer una nova valoració del bé (és a dir, el propietari ha de formular el seu full d'apreuament). Després d'això, l'Administració adopta una resolució que posa fi al procediment de taxació conjunta, en aprovar-lo i, per tant, fixar el valor que correspon al bé o dret. Aquesta resolució esdevé eficaç després de la notificació, per autoritzar l'ocupació del bé, i el pagament o dipòsit de l'import de la valoració establerta té els efectes que preveu l'article 52 LEF, amb independència del possible recurs al jurat provincial d'expropiació o l'òrgan autonòmic de valoració. En el procediment de taxació conjunta, el silenci del subjecte expropiat davant del full d'apreuament de l'Administració expropiant o del beneficiari en determina la fermesa.

41. El jurat provincial d'expropiació forçosa o l'òrgan autonòmic de valoració no pot ser configurat com un òrgan de naturalesa arbitral, ja que la seva decisió no té força de cosa jutjada ni l'accés a aquest òrgan és voluntari (com a alternativa als mitjans "ordinaris" d'impugnació) per al subjecte expropiat. Per contra, tots dos s'articulen com a **òrgans administratius descentralitzats**, que actuen amb independència funcional (jerarquia afeblida) respecte de l'Administració en la qual s'integren (CHINCHILLA, 2009: 110).

42. Quant a la composició d'aquests òrgans de valoració, els jurats provincials d'expropiació forçosa integren una representació que es qualifica doctrinalment d'equilibrada entre funcionaris de l'Administració i professionals lliures (com assenyala FERNÁNDEZ, 2000: 96, en afirmar que la composició és "paritària"). D'altra banda, d'òrgans autonòmics de valoració, n'hi ha de dos tipus: el que, en línies generals, segueix la composició "paritària" regulada en la LEF (p. ex. País Basc) i un altre que atorga un predomini, més o menys significatiu, als funcionaris de l'Administració expropiant (p. ex. Canàries, Madrid o Castella–la Manxa, o Catalunya). El predomini de funcionaris de l'Administració expropiant i la inexistència o minoria dels "representants" dels interessos dels propietaris ha conduït un sector doctrinal (FERNÁNDEZ, 2000: 105) a qüestionar-ne la independència i la imparcialitat de les decisions. Enfront d'això es pot oposar que la independència i neutralitat de tots aquests òrgans no troba el fonament en la paritat o no de la seva composició, ja que de cap manera els membres no designats per l'Administració no representen en el seu si els interessos del propietari. Per contra, la imparcialitat i l'objectivitat s'han de trobar exclusivament a adoptar una decisió amb ple sotmetiment a la llei i amb aplicació estricta dels criteris legals de valoració. El règim de garanties del particular subjecte a un procediment expropiatori es materialitza, de manera suficient, en el doble eix de la garantia del procediment i de les regles de valoració del preu just que fixa el legislador estatal (STC 364/2006, FJ 2).

4.3.2. Els criteris de valoració. La indemnització per demèrit

43. La valoració dels béns expropiats ha de remetre al **moment** d'iniciació de l'expedient de preu just individualitzat o d'exposició al públic del projecte d'expropiació si se segueix el procediment de taxació conjunta (art. 36.1 LEF i 34.2 *b* TRLSRU). En la determinació del valor dels béns no es poden tenir en compte les plusvàlues que es generin per l'execució de l'expropiació. Tampoc no es poden tenir en compte les millores fetes amb posterioritat a la incoació de l'expedient d'expropiació, tret que siguin indispensables per a la conservació dels béns (art. 36 LEF).

44. Quan l'expropiació no es projecta sobre la totalitat d'una finca, si no s'acorda l'expropiació total d'aquesta finca, s'ha d'atorgar una indemnització pels perjudicis que es produeixin a conseqüència de l'expropiació parcial de la finca (art. 46 LEF). Ara bé, aquesta indemnització només resulta procedent si

la resta no expropiada de la finca esdevé **antieconòmica** perquè no és susceptible de qualsevol tipus d'aprofitament o rendiment econòmic, i això és conseqüència d'aquesta expropiació parcial (STS de 23 d'abril de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1583). Per tant, no neix automàticament cap dret a la indemnització de la divisió de la finca, i és necessari provar el perjudici produït. Si la part del terreny no expropiat no esdevé antieconòmica, però el rendiment econòmic de l'explotació disminueix, també s'ha de compensar mitjançant una indemnització proporcionada al perjudici real produït (STS d'1 de març de 2018, ECLI:ES:TS:2018:685).

45. La Constitució no garanteix en tot cas el **valor de mercat** com a valor indemnitzatori (STC 218/2015, FJ 3). Amb caràcter general, la indemnització s'ha de correspondre amb el valor real del bé o dret, si bé el legislador estatal pot establir criteris de valoració que no responguin a aquest valor de mercat, sempre que mantinguin un "**equilibri proporcional" amb el valor econòmic** del bé expropiat i no resultin manifestament mancats de base raonable o siguin "confiscatoris" (marge d'apreciació per establir diferents mètodes de valoració, en la mesura en què el mercat està subjecte a tensions especulatives que el legislador ha de tendir a evitar, per mandat constitucional). Des de la perspectiva constitucional (STC 166/1986, FJ 13), **no cal que la indemnització hagi de ser prèvia a l'ocupació del bé** (que suposa l'extinció de la titularitat privada), i constitucionalment és admissible que el pagament s'efectuï amb posterioritat a l'ocupació dels béns i drets (*infra* § 26.56).

46. Quan l'objecte expropiat sigui **un terreny o les instal·lacions**, **construccions, edificacions** i els drets constituïts sobre aquest terreny, els criteris de valoració s'estableixen en el TRLSRU. De manera sintètica (CHINCHILLA, 2023), el sòl es valora segons la **situació bàsica** en què es troba. Així, el sòl en situació bàsica rural es valora conforme a la renda real o potencial de l'explotació agrícola del terreny (art. 36 TRLSRU), incrementada, si escau, amb un percentatge que atengui el factor de localització (possibles expectatives urbanístiques). En aquest cas, també es valora la privació de la facultat d'urbanitzar (art. 38 i 39 TRLSRU). El sòl en situació bàsica d'urbanitzat es valora conforme a l'aprofitament que té atribuït (art. 37 TRLSRU); si escau, a través del mètode residual. Les edificacions i construccions es valoren conforme al cost de reposició (art. 35.3 TRLSRU). Alhora, les concessions administratives i els drets reals sobre immobles que s'hagin d'extingir per l'expropiació es valoren conforme a les normes fiscals (art. 35.4 TRLSRU). El principi de llibertat estimativa (article 43 LEF) no s'aplica a l'expropiació de sòls o edificacions.

47. La xifra fixada com a preu just s'incrementa (art. 47 LEF) un 5 % addicional en concepte de "premi d'afecció" (que compensa el valor afectiu del bé expropiat), que es calcula exclusivament sobre l'import final dels béns o drets expropiables, sense ser procedent abonar-lo sobre les indemnitzacions complementàries (STS de 26 d'octubre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4407).

4.3.3. La caducitat del preu just pel transcurs del temps. La figura de la retaxació

48. Una vegada el jurat provincial o l'òrgan autonòmic de valoració ha determinat el preu just (art. 35.3 i 58 LEF), si no és abonat en un termini de quatre anys el subjecte expropiat o els seus causahavents poden instar una **nova valoració** del bé. La **retaxació** es configura, així com el dret de l'expropiat a una nova avaluació de les coses o els drets objecte d'expropiació, pel mer transcurs de quatre anys sense haver-se fet efectiu o consignar-se el pagament de la quantitat fixada com a preu just. La retaxació té com a *dies a quo* la data de l'acord de l'òrgan de valoració en què fixa el

preu just, i no s'interromp per la interposició de recursos jurisdiccionals, sinó únicament pel pagament o consignació del preu just fixat dins del termini fixat de quatre anys (STS de 20 de novembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220).

49. L'acceptació del pagament amb posterioritat al termini de quatre anys sense haver sol·licitat prèviament la retaxació, o sense que consti una reserva d'accions en l'acta de pagament, té efectes alliberadors i, aleshores, resulta improcedent la retaxació (STS de 15 de setembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:4139).

50. La **retaxació** implica fer una nova valoració, que determina un nou preu just. No és una mera actualització del preu just originari. La nova valoració té en compte els trets jurídics que presenta el bé en el moment de sol·licitar la retaxació (com l'aprofitament i la classificació urbanística de finques, que poden haver variat des que es va fixar el preu just inicial), així com les característiques físiques originàries del bé expropiat (mida, etc.). Els canvis físics produïts en un terreny a conseqüència de l'execució de l'obra que legitima l'expropiació no es poden tenir en compte (art. 36 LEF), en quedar exclosos del nou preu just les plusvàlues o minusvalideses que siguin conseqüència directa del projecte d'obres que dona lloc a l'expropiació (STS de 27 d'abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). En conseqüència, es tracta d'un **nou expedient de preu just** referit als mateixos béns o drets, amb l'únic matís del moment o temps al qual la nova valoració s'ha d'ajustar, que és el dia en què se sol·licita la retaxació. Aquesta configuració de la retaxació determina que la normativa de valoració que s'ha d'aplicar és la que es troba vigent en el moment de la sol·licitud (STS de 27 d'abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716), i és indiferent que la normativa de valoració aplicada a determinar el preu just n'hagi estat una de diferent.

51. En la determinació del nou valor en la retaxació, el jurat provincial o l'òrgan autonòmic de valoració (i, en cas d'impugnació, la jurisdicció contenciosa administrativa) **no pot fixar un valor inferior** al valor del preu just inicial, més els interessos que hagi meritat aquesta quantitat fins al moment de sol·licitud de la retaxació (STS de 27 d'abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). S'estableix, així, una prohibició de *reformatio in peius*, en què el preu just inicial actua com a límit inferior de la nova valoració (STS de 4 de desembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4368).

4.4. El desistiment de l'expropiació

52. Una vegada iniciat el procediment expropiatori i abans de verificar-se l'ocupació dels terrenys, l'Administració o el beneficiari poden apreciar que la totalitat o una part d'aquests terrenys **no resulten necessaris** i, així, desistir de l'expropiació (*supra* § 15.83). Això es pot fer fins al moment en què s'ha fixat el preu just del bé. A partir d'aquest moment, s'imposa a l'Administració o al beneficiari l'obligació d'haver de consumar l'expropiació, sense possibilitat de poder renunciar a l'expropiació ja iniciada (STS de 17 de juliol de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2967).

4.5. El procediment ordinari (III). El pagament i l'ocupació del bé

4.5.1. Pagament i consignació

53. La quantitat fixada com a preu just l'ha d'**abonar** al subjecte expropiat el beneficiari o l'Administració expropiant, si no hi ha beneficiari, en el termini de sis mesos (art. 48 LEF). El pagament està exempt de tota classe de despeses, impostos o gravàmens (art. 49 LEF). Si l'expropiat refusa rebre el pagament o hi ha cap litigi pendent, l'Administració ha de consignar el preu just (art. 50 LEF i art. 51 REF). La **consignació** s'ha de fer "en metàl·lic i en concepte de dipòsit necessari, sense interès, a disposició de l'expropiat" en la Caixa General de Dipòsits, a disposició de l'òrgan jurisdiccional. Es preveuen, així, dos supòsits diferents (STS de 20 de novembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220): (*i*) que, sense haver-hi litigi, el propietari expropiat refusi el pagament, i, en aquest cas, perquè l'Administració expropiant o el beneficiari quedin alliberats de l'obligació de pagament és imprescindible que faci l'oferiment de pagament i que, un cop refusat, consigni el preu just a disposició de l'expropiat; (*ii*) que hi hagi algun litigi en relació amb l'import del preu just. En aquest supòsit, l'expropiat té dret de rebre aquest límit mínim del preu just (part del preu just plenament executiva al marge de la impugnació jurisdiccional), i cal consignar-se la quantitat restant.

54. En el procediment expropiatori ordinari, el pagament o la consignació possibilita que l'Administració expropiant o el beneficiari **ocupi el bé expropiat**. L'acta d'ocupació, en la qual es detallen materialment i jurídicament els béns i drets que s'expropien, s'estén després del pagament, acompanyada dels justificants d'aquest pagament. Aquesta acta és **títol suficient** per inscriure en el Registre de la propietat la transmissió del domini, i es cancel·len les càrregues, els gravàmens i els drets reals de tota classe a què estigués afectat el bé o dret expropiat i que resultin incompatibles amb l'expropiació. L'acta d'ocupació, acompanyada del justificant de la consignació del preu o del resguard de dipòsit corresponent, té els mateixos efectes (art. 51 LEF i 55 REF).

4.5.2. Interessos de demora

55. Transcorreguts sis mesos des de la iniciació legal de l'expedient expropiatori sense haver-se fixat el preu just (art. 56 LEF i 71 REF), la quantitat en què es fixi s'ha d'implementar amb una quantitat addicional la quantia de la qual s'ha de determinar per aplicar l'**interès legal dels diners** projectat sobre el preu just per al termini en què se superen aquests sis mesos. Alhora, la quantitat que es fixi definitivament com a preu just ha de meritar l'interès legal corresponent a favor de l'expropiat, fins que se'n faci el pagament i des del moment en què hagin transcorregut sis mesos des que és fixat pel jurat provincial d'expropiació o l'òrgan autonòmic de valoració. Els interessos de demora en la fixació i el pagament del preu just es meriten *ope legis*, de tal

manera que l'obligació de pagar interessos de demora ve imposada per la llei. L'acció per reclamar els interessos de demora queda sotmesa **al termini de prescripció** de quatre anys (art. 25 LGP). Mentre els interessos no siguin pagats íntegrament, com que es tracta d'una obligació imposada per ministeri de la llei, l'expropiat sempre pot instar, dins dels terminis de prescripció, les accions oportunes per demanar davant l'Administració o els tribunals el compliment degut de l'obligació (STS d'11 d'octubre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:7807).

4.6. El procediment urgent

4.6.1. La declaració d'urgència

56. En l'esquema inicial de la LEF s'incorpora, amb caràcter excepcional (art. 52 LEF), la figura de l'expropiació urgent. L'especialitat d'aquest procediment rau en el fet que s'altera la regla general del pagament previ a l'ocupació. D'acord amb la doctrina constitucional (STC 166/1986, FJ 13) aquest procediment s'ha de considerar ajustat a l'art. 33. 3 CE, ja que **no exigeix el pagament previ** de la indemnització.

57. La pràctica legislativa ha posat en relleu com el procediment urgent s'ha convertit, de fet, en el procediment expropiatori habitual en incorporar-se'n en la majoria de lleis el caràcter urgent, la qual cosa, unida a la incorporació simultània del caràcter implícit de la necessitat d'ocupació en l'aprovació de plans o projectes, permet qüestionar-se si això respecta les garanties necessàries de defensa del subjecte expropiat (FUERTES, 2012: 161).

58. La declaració d'**urgència** es pot establir **directament en una norma legal sectorial** o possibilitar que sigui incorporada en **l'aprovació d'un concret projecte d'obres**.

59. P. ex. l'art. 118.10 de la Llei gallega 2/2016, de 10 de febrer, del sòl de Galícia, determina en l'àmbit urbanístic que en la tramitació del sistema d'expropiació a través del procediment de taxació conjunta: "l'acord d'aprovació definitiva de l'expedient de taxació conjunta implica la declaració d'urgència de l'ocupació dels béns i drets afectats".

60. Ara bé, també la pot acordar de manera **individualitzada** l'òrgan administratiu competent. La naturalesa jurídica d'aquesta declaració és la d'acte administratiu, amb un únic destinatari o una pluralitat determinada de destinataris (STS d'11 de maig de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1979). En aquest supòsit, amb caràcter general, la declaració d'urgència en l'ocupació correspon al Consell de Ministres o al consell de govern de la comunitat autònoma, en funció de la competència material, i implica que s'entén complert el tràmit de declaració de necessitat d'ocupació dels béns que hagin de ser expropiats, segons el projecte i replanteig aprovats i els reformats posteriorment, i dona dret a ocupar-los de manera immediata, en el termini de quinze dies (art. 52 LEF). En principi, les entitats locals no poden formular aquesta declaració d'urgència, que han de sol·licitar al consell de govern de la comunitat autònoma, llevat que, mitjançant una llei autonòmica, s'hagi traslladat aquesta competència a les entitats locals. Això succeeix, p. ex., en l'àmbit d'Andalusia, on la disposició addicional primera,

apartat 1 *b*), de la Llei andalusa 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local, atribueix aquesta competència a la junta de govern local de cada ajuntament.

61. La declaració d'urgència de l'ocupació, quan no està predeterminada legalment, ha de ser **notificada individualment** als propietaris afectats, i no n'hi ha prou a publicar-la merament en el butlletí oficial corresponent (STS de 4 de juny de 2008, ECLI:ES:TS:2008:2666). En les expropiacions urgents encara és necessari el tràmit d'**informació pública,** perquè qualsevol persona es pugui oposar per motius de fons o de forma a la necessitat d'ocupació, i pot indicar els motius pels quals considera preferent ocupar altres béns o adquirir altres drets diferents i no compresos en la relació, com a més convenient per al fi que es persegueix. I això, malgrat que la urgència estigui implícita en l'aprovació del projecte d'obres corresponent i que en aprovar-lo s'hagi verificat un tràmit d'informació pública que exigeix la legislació sectorial, ja que aquest tràmit només respon a la correcció del traçat de la infraestructura, però no permet la defensa del subjecte expropiat. S'ha de verificar un tràmit d'informació específic, ple, no limitat a la simple denúncia d'errors en la relació de béns i drets. El que és rellevant és que aquest tràmit específic d'informació pública pot ser previ o posterior a l'aprovació del projecte d'obres, i ha de contenir la relació concreta i individualitzada dels béns i drets afectats, per permetre la plena defensa dels interessos dels subjectes afectats (STS de 19 de novembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3835).

62. Un cop adoptada la declaració d'urgència, els titulars són convocats a l'aixecament de les **actes prèvies a l'ocupació**, que té per finalitat determinar la incidència que l'expropiació té sobre l'objecte expropiat (s'hi descriu el bé o dret expropiable i s'hi fan constar totes les manifestacions i dades que aporten els uns i els altres i que són útils per determinar els drets afectats, els seus titulars, el valor que tenen i els perjudicis determinants de la ràpida ocupació). Després d'això, es dipositen les quantitats fixades sobre la base del valor cadastral del bé, i l'Administració o el beneficiari ocupa el bé i s'aixeca l'acta d'ocupació.

4.6.2. La valoració i la determinació dels interessos de demora en l'expropiació urgent

63. Després de l'ocupació, s'inicia la fase de determinació del preu just, en què només hi ha una peculiaritat en matèria d'interessos de demora. Aquí (art. 52.4 LEF) la meritació d'interessos es produeix sense solució de continuïtat des de la data de l'**ocupació efectiva fins a la data en què es verifica el pagament**, i el moment al qual s'ha de referir la taxació és també el de l'ocupació, atès que és en aquest moment quan s'ha d'iniciar la peça del preu just (STS de 22 de gener de 2013, ECLI:ES:TS:2013:101). Ara bé, si entre l'inici de l'expedient expropiatori i l'ocupació efectiva dels terrenys transcorren més de sis mesos, la data d'inici del còmput en el càlcul d'interessos de demora és no la de l'ocupació efectiva, sinó el dia en què es compleixen els sis mesos des de la declaració d'urgència per aplicació analògica (art. 56 LEF), a fi de no perjudicar l'expropiat per la via d'urgència enfront de l'expropiat per la via ordinària. Però només es meriten els interessos a partir dels sis mesos des que s'ha aprovat el projecte constructiu que comporta la declaració d'urgència, si

aquest projecte conté la relació de béns o drets expropiables per referència a un projecte o replanteig. En cas contrari, és des del moment en què es publica aquesta relació de béns o drets expropiables, moment quan es coneixen els béns que han de ser expropiats (STS de 23 d'octubre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6710). Els interessos de demora es projecten sobre l'import del preu just inclòs el premi d'afecció (STS de 26 de maig de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3404). Aquí s'ha de tenir en compte que també integra el preu just una partida que indemnitza els perjudicis derivats de la rapidesa de l'ocupació, com ara mudances, collites pendents i d'altres d'igualment justificades (art. 52.5 LEF).

64. El problema que deriva de l'expropiació urgent, amb l'ocupació immediata del bé i el pagament posterior del preu just en un lapse indeterminat, té dues ramificacions clares. D'una banda, la compensació al propietari que es veu privat del seu bé es dilata en el temps (a vegades, per terminis superiors als quatre o cinc anys), i sorgeix el dubte de si l'addició dels interessos de demora aconsegueix materialitzar una compensació adequada. D'una altra banda, es produeix un finançament qüestionable de l'activitat pública, al marge de les vies que estableix la legislació pressupostària, que pot donar lloc a importants endeutaments que posin en qüestió la regla de l'equilibri pressupostari, sobretot si hi intervé una sentència condemnatòria que obliga l'Administració a tramitar una ampliació extraordinària del pressupost.

4.6.3. La insolvència del beneficiari

65. Primàriament, si en el procediment expropiatori intervé la figura del beneficiari, és a aquest a qui correspon verificar el pagament del preu just (art. 5.5 REF) —si no hi ha aquesta figura, l'obligació recau sobre l'Administració expropiant. El problema que pot sorgir és que, després d'aquesta ocupació urgent, el beneficiari no pugui fer front al pagament del preu just (p. ex. per trobar-se en una situació de concurs), un cop ja ha ocupat els béns expropiats (i, per tant, ha adquirit la propietat o bé el beneficiari o bé l'Administració expropiant). En aquest supòsit d'insolvència, l'obligació de pagament correspon a l'Administració expropiant, però no en virtut de la figura de la responsabilitat patrimonial, sinó com a **exigència de la regulació constitucional del dret de propietat** i de la figura de l'expropiació forçosa (CHINCHILLA, 2018:752). L'article 33.3 CE configura l'obligació de la indemnització al subjecte expropiat com a requisit o pressupòsit de legitimitat de l'expropiació (STS de 18 de novembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:4861).

4.7. El control judicial de l'expropiació forçosa

4.7.1. El control judicial de l'acord de necessitat d'ocupació en l'expropiació ordinària

66. L'acord de necessitat d'ocupació (exprés o implícit) **inicia** l'expedient expropiatori (art 21.1 LEF). La interpretació constitucional de la LEF, d'acord amb el reconeixement del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) i el sotmetiment de tota actuació administrativa al control jurisdiccional (art. 106.1 CE), determina que, contra l'acord de necessitat d'ocupació i la resolució sobre la sol·licitud d'expropiació total, s'hi pot **recórrer** en via administrativa i davant la jurisdicció contenciosa administrativa, malgrat el que s'indica literalment en la LEF (art. 22 i 23).

67. La norma de control aplicada per la jurisdicció contenciosa administrativa es concreta en el fet de verificar que l'acord de necessitat d'ocupació sigui **adequat** al fi de l'expropiació i, malgrat que l'òrgan jurisdiccional no pot determinar el terreny sobre el qual s'ha d'executar una obra determinada, ha de declarar si, en escollir-lo, l'Administració ha incorregut en arbitrarietat o irracionalitat perquè no compleix les condicions que justifiquen l'expropiació concreta (STS de 8 de juny de 1996, ECLI:ES:TS:1996:3484). Ara bé, la càrrega d'acreditar la innecessarietat del bé recau sobre el subjecte expropiat. És aquest el que ha d'acreditar que existeix: "un altre traçat alternatiu més convenient i demostratiu d'una declaració inadequada o incorrecta de necessitat d'ocupació del sòl de la seva propietat" (STS 23 de novembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:7819).

68. La conseqüència de la declaració de nul·litat de l'acord de necessitat d'ocupació determina el dret del titular del bé a obtenir una indemnització (disposició addicional de la LEF) només si acredita que existeix un **dany efectiu** i indemnitzable en la forma i les condicions de la figura de la responsabilitat patrimonial (s'ha d'acreditar que hi ha una lesió efectiva i indemnitzable) (*supra* § 26.33).

4.7.2. El control judicial de la declaració d'urgència

69. La declaració d'urgència, quan és adoptada de manera individualitzada i no és implícita en l'aprovació d'un projecte d'obres o d'un instrument de planejament, només resulta admissible en la mesura en què: (*i*) es donin causes de **caràcter excepcional** que justifiquin utilitzar aquest procediment en el moment en què es declara la urgència, i (*ii*) es justifiquin aquestes causes en l'acord que declara la urgència. La necessitat de motivació de la declaració d'urgència es configura, així, com a element essencial de la validesa d'aquesta declaració d'urgència (art. 35 LPAC i 56.1 REF).

70. Consegüentment, la urgència s'ha de valorar en virtut de la **motivació** proporcionada en el moment de declarar-la, sense que les circumstàncies posteriors o la demora (raonable) en l'ocupació efectiva del bé incideixin en la validesa de la declaració d'urgència (STS de 13 d'octubre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3998). La urgència deriva de la necessitat imperiosa d'executar immediatament unes obres, que no permet emprar el procediment comú. Si després de la declaració d'urgència la demora en l'ocupació i l'execució de l'obra és significativa (desraonada) o els elements jurídics que permeten executar l'obra són posteriors, no hi ha justificació per mantenir la declaració d'urgència i s'ha de tramitar l'expropiació d'acord amb el procediment ordinari (STS de 10 de desembre de 1997, ECLI:ES:TS:1997:7520).

71. Si s'aprecia la inexistència de les circumstàncies excepcionals que justifiquen l'expropiació urgent, l'**anul·lació** per l'òrgan jurisdiccional es projecta només sobre l'acord que declara l'ocupació urgent, però no afecta la declaració de necessitat d'ocupació. Per això, el procediment expropiatori continua la tramitació, si bé conforme a les normes del **procediment ordinari** i, per tant, s'ha de fixar el preu just dels béns respecte dels quals s'ha declarat la necessitat d'ocupació amb caràcter previ a l'ocupació, si no s'ha produït encara (STS de 10 de març de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954). Per contra, si ja s'ha ocupat el bé, no es produeix una retroacció d'actuacions, sinó que simplement sorgeix el dret a una indemnització per l'ocupació il·legal que hagi pogut ocasionar als afectats (STS de 10 de març de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954).

72. Quan la nul·litat es projecta sobre una expropiació urgent, la nul·litat de la declaració de necessitat d'ocupació comporta la devolució de les finques de les quals s'ha privat il·legítimament l'expropiat, en incórrer l'Administració (o el beneficiari) en **via de fet**. Però també, una indemnització dels danys i perjudicis causats per l'actuació anul·lada, quan ha suposat una privació temporal del bé i en la mesura que ha afectat els drets d'ús, gaudi i disposició sobre el bé expropiat. Perquè pugui prosperar la pretensió indemnitzatòria cal justificar que es donen els requisits exigits. Si no resulta possible la devolució *in natura* del bé ocupat (per impossibilitat material de devolució, ja que s'ha integrat en el domini públic per executar una obra pública), la falta de devolució s'ha de compensar (art. 105.2 LJCA), mitjançant la **indemnització substitutòria** corresponent, referida a la data en què el tribunal aprecia aquesta impossibilitat. Es concreta en la valoració del bé, tenint en compte la privació definitiva que suposa la impossibilitat de devolució, i la liquidació conjunta amb la indemnització de danys i perjudicis causats per l'activitat il·legal (disposició addicional LEF) suposa la **reparació integral** de les conseqüències de la il·legal activitat administrativa. Alternativament, i quan ho sol·liciti el particular, davant la impossibilitat de devolució *in natura* del bé, la indemnització compensatòria es pot fixar tenint en compte la valoració que ha assignat l'òrgan de valoració i el contingut de la qual és objecte de qüestionament en via jurisdiccional, incrementada un 25 %, per evitar que es formuli un altre recurs. Ara bé, per incorporar aquest increment, és exigible i necessari acreditar que es dona el dany (STS de 24 de setembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3414).

4.7.3. El control judicial de la fixació del preu just

73. La resolució per la qual el jurat o l'òrgan autonòmic fixa el preu just també pot ser objecte de qüestionament en seu jurisdiccional (bé de manera individual bé ampliant el recurs a qüestionar l'acord de necessitat d'ocupació i la regularitat del procediment expropiatori). La decisió de l'òrgan de valoració té reconeguda per la jurisprudència una "**presumpció d'encert i veracitat**" en la determinació del preu just. Aquesta presumpció no és sinó la presumpció *iuris tantum* de validesa de les resolucions administratives (art. 39 LPAC) (*supra* § 17.59), derivada de la necessària objectivitat de l'Administració. Com a presumpció *iuris tantum*, admet la prova en contra i, a aquests efectes, són rellevants els resultats de les **proves pericials** practicades en el procés i que, com a activitat processal, no poden desmerèixer —quant a imparcialitat i especialitat de qui l'emet— de la dels òrgans administratius de valoració

(STS de 20 de novembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4154). El límit aquí és la valoració no arbitrària de la prova per l'òrgan jurisdiccional.

4.8. L'expropiació per ministeri de la llei en l'àmbit urbanístic

74. La legislació urbanística reconeix la facultat del titular del bé d'imposar a l'Administració local l'expropiació del seu terreny quan el planejament urbanístic el destina a una dotació pública que s'ha d'obtenir per expropiació —actuació asistemàtica— i han transcorregut els terminis que preveu la legislació urbanística per executar el planejament (en el cas de la Llei 9/2001, del sòl de la Comunitat de Madrid, art. 94, el termini és de cinc anys des que s'aprova el planejament). Transcorregut aquest termini legal, el titular del bé pot advertir l'administració municipal en qualsevol moment perquè incoï el procediment expropiatori corresponent. Un cop transcorregut el termini conferit legalment a l'Administració per dur a terme aquesta expropiació (en el cas de la Llei 9/2001, del sòl de la Comunitat de Madrid, art. 94, el termini és d'un any), el titular del sòl pot iniciar per si mateix el procediment expropiatori i, així, impedir que el seu dret de propietat quedi buit de contingut econòmic. Aquest inici es produeix directament amb la presentació del full d'apreuament (STS de 9 de juliol de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2595). El que justifica l'expropiació per ministeri de la llei és la inactivitat administrativa en l'execució del planejament que ha definit suficientment l'abast del dret de propietat, i la seva finalitat és evitar que la inactivitat administrativa perjudiqui o impedeixi l'efectivitat del dret del propietari. La legislació urbanística autonòmica no pot suspendre temporalment els terminis per instar l'expropiació per ministeri de la llei, ja que això suposa una interferència en el lliure ús de la seva propietat durant aquest període de temps que s'ha de considerar desproporcionada i injustificada (STC 168/2023, FJ 5).

75. Una vegada el propietari ha formulat el full d'apreuament, l'Administració municipal només es pot oposar, si escau, al full d'apreuament; formular el que estimi convenient i, si escau, impugnar en seu jurisdiccional el preu just fixat pel jurat provincial d'expropiació o l'òrgan autonòmic de valoració, bé perquè a judici seu no es donen els pressupòsits per a l'expropiació *ope legis*, bé perquè no comparteix els criteris de valoració o la quantificació del preu just. La falta de resposta de l'ajuntament no es pot considerar una desestimació per silenci (STS de 5 de maig de 2014, ECLI:ES:TS:2014:1844).

5. LA REVERSIÓ EXPROPIATÒRIA

5.1. Concepte i supòsits

76. La reversió, com a facultat del subjecte expropiat o els seus causahavents de recuperar la titularitat del bé expropiat, es configura com un **dret de configuració legal**, i no està regulada en l'article 33.3 CE, per la qual cosa el seu règim jurídic és definit completament pel legislador, que, fins i tot, pot no reconèixer-lo o introduir-hi restriccions quant al termini d'eficàcia o quant als supòsits que la determinen (STS de 3 de març de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). El límit a la regulació del legislador és que la reversió s'acomodi a la finalitat de l'expropiació, de manera que els possibles requisits i límits no puguin ser titllats d'arbitraris o desraonats i lesius del dret d'igualtat que consagra l'article 14 de la Constitució (STC 67/1988, FJ 6).

77. El TS configura el dret de reversió com un **dret nou i autònom** respecte de l'expropiació de la qual deriva, per la qual cosa el procediment a través del qual s'actua no és continuació de l'expedient expropiatori. La conseqüència que se n'extreu és que la reversió s'ha de regir per la llei vigent en el moment d'exercitar-se, encara que l'expedient d'expropiació s'hagi incoat sota la vigència d'una llei

diferent, la qual no preveiés aquest dret o el regulés d'una altra manera (STS de 21 de setembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910). És a dir: els terminis i requisits per exercir el dret de reversió no són els que preveu la normativa que hi ha en el moment de l'expropiació, sinó en el moment en què se sol·licita la reversió. Amb menys precisió jurídica, en algunes decisions judicials es configura a la reversió: "como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una **invalidez sobrevenida** a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva" (STS de 21 de març de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104).

78. La regulació actual permet exercir el dret de reversió en tres supòsits. En tots, el primitiu amo o els seus causahavents poden recobrar la totalitat o la part sobrant del que s'ha expropiat, **abonant a l'Administració el seu preu just**. En primer lloc, és procedent la reversió (art. 54.1 LEF) quan "no s'executa efectivament l'obra o s'instal·la el servei d'utilitat pública o interès social" que va legitimar l'expropiació. Aquesta previsió comprèn, d'una banda, els supòsits en què l'Administració expropiant o el beneficiari **no ha desplegat cap activitat, jurídica o material**. Aquí s'ha de tenir en compte que l'execució de l'obra comença amb la simple realització dels estudis tècnics o jurídics necessaris i l'aprovació dels instruments normatius necessaris perquè la finalitat social de l'expropiació es pugui portar a efecte, sempre que això es faci en els terminis ordinaris que preveu la normativa aplicable, i tingui per finalitat implantar de manera efectiva i real l'ús d'utilitat pública o d'interès social. La determinació de la inexecució que comporta la reversió no es pot efectuar des de la perspectiva d'una finca aïllada o de part dels terrenys expropiats, sinó que s'ha d'entendre que es refereix la falta de la instal·lació de l'obra o infraestructura prevista. D'altra banda, queden compresos en aquesta previsió els supòsits en què hi hagi **una falta d'identitat** entre la destinació real que el beneficiari ha donat a l'objecte expropiat i la que s'ha concretat en l'acord de necessitat d'ocupació, llevat que la nova destinació hagi estat declarada d'utilitat pública o interès social (art. 54.2 *a*) LEF).

79. No es dona aquesta causa quan no es produeix un abandó de l'execució de l'obra (incompliment), sinó una **execució progressiva de l'obra** que afecta múltiples parcel·les que ocupen una gran superfície —p. ex. obres de regadiu (STS de 21 de març de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104). Aquí la determinació de si s'ha produït o no el canvi de destinació o la inexecució determinant de la reversió no es pot fer des de la perspectiva de la finca aïllada, sinó considerada en relació amb la finalitat conjunta i dins de les tasques d'execució.

80. En segon lloc (art. 54.1 LEF), és procedent exercir el dret de reversió davant l'existència de **terrenys sobrants**, una vegada executada la finalitat que va motivar l'expropiació. El pressupòsit bàsic d'aquesta causa és que l'obra o el servei públic s'hagi executat, i els terrenys sobre els quals no s'ha implantat aquesta finalitat no tinguin un nou ús dotacional públic (STS de 7 de novembre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6674).

81. No es dona aquest supòsit quan part dels terrenys no estiguin ocupats per construccions si aquests terrenys són **necessaris** perquè les construccions esmentades compleixin la seva funció. P. ex. en l'expropiació per instal·lar d'una fàbrica química no es poden computar tan sols els terrenys que ocupen els edificis i les instal·lacions de la indústria mateixa, sinó també els terrenys necessaris per als vials i les vies de comunicació necessaris per accedir a aquesta indústria, així com les instal·lacions i els espais annexos (STS de 21 de setembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910).

82. El tercer supòsit es produeix davant la **desafectació** dels béns o drets de les obres o els serveis que van motivar l'expropiació. La desafectació té lloc (art. 54.1

LEF) en dos supòsits, una vegada implantada la finalitat d'utilitat pública. En primer lloc, quan sobre el bé no es realitzi cap activitat, la qual cosa en determinarà l'**abandó**. I, en segon lloc, quan sobre l'objecte expropiat es faci de manera efectiva (i no merament potencial o frustrada) una altra **activitat diferent**. Ara bé, si l'Administració expropiant de manera simultània a la desafectació del fi que va justificar l'expropiació acorda justificadament una nova afectació a **un altre fi que hagi estat declarat d'utilitat pública o interès social**, s'exclou el dret de reversió (art. 54.2 *a*) LEF). Aquí s'ha d'incoar un procediment en què es permeti al subjecte expropiat qüestionar el nou fi, així com sol·licitar que s'actualitzi el preu just si no s'ha executat l'obra o establert el servei previst inicialment. En tot cas, el dret de reversió queda exclòs si l'afectació al fi que va justificar l'expropiació o a un altre declarat d'utilitat pública o interès social es prolonga durant **deu anys** des que acaba l'obra o s'estableix el servei (art. 54.2 *b*) LEF).

83. La càrrega de la prova sobre el fet que es donen les circumstàncies fàctiques dels supòsits en què és procedent la reversió recau en el subjecte que insta la reversió (STS de 17 d'abril de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1509). Que es doni alguna de les tres causes no és requisit suficient, ja que s'ha de tenir en compte la **dimensió temporal,** des del moment en què es va verificar la presa de possessió dels béns expropiats. Quan la procedència de la reversió deriva de l'incompliment o la desaparició de la *causa expropiandi*, si aquesta circumstància és notificada expressament per l'Administració als interessats, el termini per exercir el dret és de tres mesos, a comptar des de la notificació esmentada. I, si no hi ha notificació expressa (art 54.3 LEF), quan s'hagi produït un excés d'expropiació o la desafectació del bé o dret expropiat i no hagin transcorregut vint anys des de la presa de possessió. Si la causa és no haver iniciat l'execució de l'obra o la implantació del servei, la reversió es pot sol·licitar transcorreguts cinc anys des de la presa de possessió del bé o dret expropiat sense haver començat aquesta execució de l'obra o implantació del servei. Aquí s'estableix un termini mínim de cinc anys per poder exercir l'acció, però, a diferència d'altres supòsits de reversió, no es fixa un termini màxim per exercir-la. Alhora, quan l'execució de l'obra o les actuacions per implantar el servei estiguin suspeses més de dos anys per causes imputables a l'Administració o al beneficiari de l'expropiació sense que aquests facin cap acte exprés per reprendre-les, es pot sol·licitar la reversió.

5.2. El titular del dret de reversió i l'existència de tercers adquirents

84. Els **titulars del dret de reversió** són el primitiu amo o els seus causahavents (art 54.1 LEF), a títol *mortis causa* o *inter vivos*. Per a aquest últim supòsit, es requereix que la transmissió del dret de reversió (de manera individualitzada o de manera conjunta amb la resta del terreny, si es va tractar d'una expropiació parcial) s'efectuï de manera expressa i nominada (STS de 19 de març de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1323).

85. A aquest efecte, en les inscripcions en el **Registre de la Propietat** relatives a béns adquirits per expropiació s'ha de fer constar el dret preferent dels reversionistes enfront de tercers possibles adquirents per recuperar el bé o dret expropiat. Sense aquesta constància registral, el dret de reversió no és oposable enfront d'adquirents inscrits d'acord amb el que preveu la Llei hipotecària (art. 54.5 LEF). Malgrat que el dret de reversió no estigui inscrit en el Registre de la propietat, el tercer adquirent no pot esgrimir aquesta causa per oposar-se a la reversió si l'adquisició té l'origen en el mateix procediment expropiatori o si consta en l'assentament registral que la finca s'ha adquirit per expropiació, ja que ser tercer de bona fe significa ser un adquirent jurídicament aliè als actes que contradiuen la titularitat del transmitent i, en conseqüència, a la formació defectuosa, resoluble o merament fictícia del seu dret, o als actes pels quals es priva d'una titularitat que abans tenia (STS de 18 de novembre de 2008,

ECLI:ES:TS:2008:6175). En tot cas, aquests tercers adquirents han de ser escoltats en l'expedient i tenen dret a actuar contra qui sigui procedent pels danys i perjudicis ocasionats (art. 69 REF).

5.3. El procediment per exercir la reversió. La restitució de la indemnització

86. El procediment de reversió s'inicia mitjançant una sol·licitud presentada **davant l'Administració** que en el moment actual sigui titular del bé o dret o a la qual es trobi vinculat el beneficiari titular d'aquests béns o drets (art. 54.4 LEF). L'òrgan competent ha de resoldre sobre la procedència de la reversió. Si la considera improcedent, ha de desestimar la sol·licitud de manera motivada. Si la considera procedent, en el mateix acord ha de determinar l'import del preu que s'ha d'abonar per a la restitució (art. 55.1 LEF). Aquest no és un nou expedient (contradictori) de preu just, sinó que l'import el fixa unilateralment l'Administració. La regla és l'**actualització del valor segons l'IPC**, però, per excepció, "si el bé o dret expropiat ha experimentat canvis en la qualificació jurídica que en condicionin el valor o hagin incorporat millores aprofitables pel titular d'aquest dret o sofert menyscapte de valor", se n'ha de fer una nova valoració. Per tant, en aquest cas, sí que s'apliquen les regles relatives al preu just (valoració contradictòria i resolució pel jurat provincial d'expropiació o òrgan autonòmic de valoració). En tots dos casos, s'ha de prendre com a data de valoració la data en què es presenta la sol·licitud davant l'Administració titular del bé, i s'apliquen en el segon supòsit les normes de valoració vigents en aquest moment (STS de 23 de gener de 2015, ECLI:ES:TS:2015:84). El canvi de qualificació jurídica es produeix quan la classificació urbanística del bé ha canviat des del moment de l'expropiació (STS de 16 de novembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4645). Per exemple, perquè una finca inicialment classificada com a urbanitzable després es classifica com a urbana.

87. Una vegada determinada la valoració del bé o dret, el reversionista ha d'**abonar-ne o consignar-ne l'import** en el termini màxim de tres mesos, des de la determinació en via administrativa o des que es notifica la sentència, si n'és el cas (art 55.3 LEF). En cas contrari, el seu dret caduca (STS de 3 de març de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). Només cal atorgar escriptura pública per formalitzar la reversió si ho sol·liciten els interessats (art 70.1 REF).

5.4. La impossibilitat legal de la reversió

88. Quan no sigui possible la devolució del bé el dret de reversió del qual es reconeix (en seu administrativa o jurisdiccional), perquè es dona una impossibilitat material o una inefectivitat legal com a conseqüència que els béns han sofert una alteració indeguda (derivada de la integració en el domini públic i, per tant, del seu caràcter inalienable per determinació constitucional), el dret de reversió es materialitza en una

indemnització substitutòria (art. 66.2 REF) determinada d'acord amb les regles de valoració de l'ocupació temporal d'immobles (art. 112 i 113 LEF).

89. Aquesta indemnització es materialitza en una **quantitat equivalent al 5 % del valor del bé**. La concreció d'aquest valor és evident. Per materialitzar el seu dret de reversió, el subjecte expropiat hauria d'abonar el valor del bé en el moment de sol·licitar la reversió. Com que el bé segueix afecte a una destinació pública, l'adquisició immediata per l'Administració exigiria que aquesta n'abonés el preu just, més el 5 % del premi d'afecció. La diferència entre tots dos valors és la indemnització substitutòria que s'ha d'abonar (STS de 17 de juny de 2013, ECLI:ES:TS:2013:3431).

6. L'OCUPACIÓ TEMPORAL

90. La LEF (art. 108) permet a l'Administració expropiant o al beneficiari l'ocupació temporal de terrenys de titularitat privada per: (*i*) fer estudis previs amb vista a dissenyar una obra o instal·lació; (*ii*) establir-hi dipòsits de materials o magatzems temporals que requereixin executar una obra pública; i (*iii*) extreure'n materials de tota classe necessaris per executar aquestes obres. Aquí no es produeix una expropiació que extingeixi la propietat privada. Només hi ha una ocupació temporal, de manera que el titular recupera la possessió dels terrenys quan aquesta ocupació finalitza. La tramitació del procediment és idèntica a l'expropiació total. El propietari té dret a una indemnització (art. 115 LEF) que comprèn tant els rendiments que s'han deixat de percebre durant l'ocupació com els perjudicis causats o les despeses per a restituir-la a l'estat primitiu.

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, "Expropiaciones y supuestos indemnizatorios en el Texto Refundido de 1992", *Catastro*, núm. 17 (1993), pàg. 8-15.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956 (se cita per la reimpressió de Civitas, 1984).

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa*, La Ley, Madrid, 2009.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, "¿Quién paga esta ronda? La tutela de la administración expropiante ante la obligación subsidiaria de abonar el justiprecio en situaciones de impago por el beneficiario", a *Libro homenaje al Prof. Menéndez Rexach*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2018, pàg. 741-765.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *Derecho de propiedad, expectativas y especulación. Reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2023.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación", *Revista de Administración Pública,* núm. 153 (2000), pàg. 91-106.

Mercedes FUERTES LÓPEZ, "¿Una nueva Ley de Expropiación Forzosa?, a *Actas del VII Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo. Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, 2012, pàg. 157-186.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, "Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), pàg. 157-194.

7.2. Bibliografia complementària recomanada

Lucía CASADO CASADO, "Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 39 (2015), pàg. 63-106.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, "La tutela jurisdiccional de los propietarios ante las declaraciones implícitas y urgentes de necesidad de ocupación. La nulidad del procedimiento expropiatorio y la figura del beneficiario de la expropiación", a *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2012, pàg. 353-360.

Antonio EZQUERRA HUERVA, "Acerca del plazo para resolver el expediente expropiatorio y las consecuencias de su incumplimiento", *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (2012), pàg. 371-384.

Isabel GALLEGO CÓRCOLES, *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, Madrid, 2006.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ–BERMEJO, *Expropiación forzosa y beneficiario privado: una reconstrucción sistemática*, Marcial Pons, Madrid, 2015.